

RÉFORME  
TERRITORIALE

2014

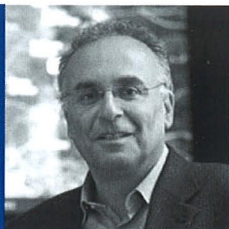
DÉCRYPTAGE

*Agir et faire sens  
pour une Gouvernance  
publique ambitieuse*

INSTITUT DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE  
ET DE LA DÉCENTRALISATION

# La différenciation territoriale : première étape pour en finir avec la décentralisation ?

## 2



par **DANIEL BEHAR**

Géographe

Professeur à l'École d'Urbanisme de Paris (Université Paris Est)

Consultant à la coopérative Acadie

Réduction des dépenses publiques, simplification du millefeuille administratif, mise en adéquation de la géographie des pouvoirs locaux avec les réalités socio-économiques contemporaines... Qui peut aujourd'hui affirmer que les intentions affichées pour la réforme territoriale en cours seront effectivement mises en œuvre et que les résultats seront à leur hauteur ? Il est en revanche un changement plus discret dont la concrétisation semble d'ores et déjà acquise : la différenciation de l'architecture institutionnelle. En remettant ainsi en cause notre conception jacobine et uniforme de l'organisation des territoires, en a-t-on pour autant fini avec la décentralisation, c'est-à-dire avec la démultiplication du modèle de l'État-Nation ? Rien n'est moins sûr. Beaucoup reste à faire pour penser la nature singulière du pouvoir local dans un monde globalisé.

## LA DIFFÉRENCIATION TERRITORIALE : DE LA PRATIQUE À LA LOI

Différencier le cadre institutionnel de l'organisation des pouvoirs locaux selon les situations territoriales : cet enjeu n'est guère mis en avant parmi les multiples finalités affichées pour la réforme territoriale. Pourtant, on peut estimer que dans quelques années, cette différenciation apparaîtra comme un des principaux changements à mettre au crédit de ce train de réformes.

Ce processus de différenciation de l'architecture institutionnelle a débuté avec la loi MAPTAM<sup>1</sup> selon trois niveaux emboîtés. On commence par distinguer au sein des structures intercommunales urbaines, celles des plus grandes villes en leur conférant le statut de « métropoles ». Puis parmi ces dernières, les trois principales agglomérations françaises, Paris, Lyon et Marseille font l'objet d'un traitement particulier. Et enfin, chacune d'elles relèvera d'un statut spécifique : collectivité à statut particulier pour Lyon et intercommunalité dérogatoire à double niveau pour Paris et Marseille.

En regard de ce traitement différencié des situations urbaines, il est probable qu'on décide symétriquement d'une organisation spécifique des pouvoirs locaux en milieu rural, en y maintenant le Conseil général comme « institution pivot », alors même qu'on le fera disparaître du paysage institutionnel urbain.

Enfin la pression monte pour étendre au territoire de la France métropolitaine, les organisations dérogatoires du droit commun jusqu'à présent cantonnées aux situations insulaires (Corse et DOM/TOM). Fusion Région/départements en Bretagne, collectivité unique pour les deux Savoies, communauté d'agglomération intégrée à l'échelle du Pays Basque... les configurations mises en avant, à partir d'un même arrière-fond identitaire, sont à chaque fois singulières, même si toutes ne seront probablement pas retenues.

Traitement différencié des situations urbaines, du rural et des territoires périphériques : si la dynamique en cours se confirme, c'est à une véritable révolution en regard de plus de deux siècles d'uniformité jacobine que l'on va assister. On pourrait penser alors que ce processus suscite une levée de boucliers au nom de l'égalité républicaine. Ce n'est pas le cas pour l'instant. Paradoxalement, la sensibilité actuelle au thème de l'égalité entre les territoires vient renforcer cette dynamique de différenciation. Le traitement spécifique des territoires ruraux au travers du maintien des Conseils généraux constituerait ainsi une forme de « discrimination positive institutionnelle ».

Il ne faudrait pas pour autant en conclure que la production législative s'est subitement affranchie de tout réflexe uniformisateur. L'élaboration de la loi MAPTAM démontre que la standardisation n'est jamais loin. C'est bien la référence au « modèle lyonnais » qui a justifié l'instauration d'une configuration

1. Loi relative à la Modernisation de l'Action publique territoriale et à l'affirmation des métropoles du 21 janvier 2014.

institutionnelle intégrée, commune aux trois cas de Paris, Lyon et Marseille. Et en dépit de structures territoriales contrastées (très mono-centrique pour Paris et très polycentrique pour l'aire métropolitaine marseillaise), l'organisation institutionnelle retenue est assez similaire<sup>2</sup>.

Mais on considère ici que cette dynamique de différenciation est et sera plus puissante que ces réactions uniformisatrices parce qu'en réalité la loi ne fait que prendre acte sur le plan institutionnel de ce qui est à l'œuvre sur le plan des pratiques et de la différenciation des agencements géopolitiques. Le cas lyonnais est emblématique de ce rôle de la loi. Le dispositif institutionnel retenu ne fait qu'y entériner le *leadership* politique intercommunal, tant vis-à-vis de l'extérieur (le département), en absorbant ses compétences, qu'au-dedans, vers les communes, en ne conférant qu'une fonction consultative aux territoires et à leurs conseils des Maires. De la même manière, la loi sera dans l'obligation d'une façon ou d'une autre, de consacrer les pratiques de coopération inter-institutionnelles bretonnes, sous l'égide de la Région. Elle l'a déjà fait, sans résister à la tentation standardisatrice, en généralisant le dispositif du « B16 », réunissant la Région, les Conseils généraux et les principales agglomérations bretonnes, sous la forme de la Conférence Territoriale de l'Action Publique (CTAP).

## ÉPUISEMENT DU JACOBINISME, RÉSISTANCE DU MODÈLE DE L'ÉTAT-NATION

En institutionnalisant la différenciation territoriale, la loi prend acte de l'épuisement de ce qui constituait le premier pilier de la décentralisation : le caractère jacobin d'une organisation des pouvoirs locaux uniforme sur le territoire national.

La réforme en cours ne semble pas pour autant prête à opérer la même révolution pour le second pilier, relatif au fonctionnement de ces pouvoirs locaux, conçu comme une reproduction du modèle de l'État-Nation.

Si la décentralisation constitue un renversement des lieux du pouvoir, du central au local, elle repose en revanche sur un principe d'invariance du mode

2. BEHAR D., « Paris, Lyon, Marseille : la gouvernance métropolitaine entre standardisation et différenciation ». À paraître : [www.métropolitiques.eu](http://www.métropolitiques.eu).

d'exercice de ce pouvoir. Ce mode d'exercice est fondé sur le modèle de celui de l'État-Nation, que l'on pourrait aussi nommer modèle étatico-communal, en ce que la conception est la même pour la « grande Nation » (l'État) et les « petites Patries » (les communes), leur équilibre structurant l'organisation de la France.

Au risque de la simplification, on peut décrire ce modèle autour d'un postulat et de deux principes. Le postulat consiste en ceci que chaque institution administre un espace politique « total » : la Nation dans le cas de l'État, les petites Patries dans le cas des communes. Il en résulte d'une part que ces institutions sont en mesure d'exercer une souveraineté politique absolue sur ce territoire et d'autre part que leur mandat est identique : assurer au mieux le développement de ce territoire au bénéfice de la population qui y vit.

C'est ce triptyque qui a constitué le référentiel de la décentralisation, à tous les niveaux. Qu'il s'agisse des régions, des départements ou des intercommunalités, les différents niveaux de collectivités ont considéré que leurs périmètres institutionnels fondaient des espaces politiques et organisaient en quelque sorte une « société locale ». Sur cette base, ils sont donc légitimes à exercer une souveraineté absolue, au sens de l'intégration des fonctions délibératives et exécutives notamment. Et toutes ces collectivités se sont attachées à développer leur territoire en reproduisant à leurs échelles respectives, le même modèle de redistribution inspiré de l'action de l'État : viser la création de richesses, pour, via l'impôt, redistribuer cette richesse locale en équipements et services au bénéfice de la population.

Le principe de spécialisation des compétences sectorielles est venu parachever ce processus de démultiplication du modèle étatico-communal à tous les niveaux, en fournissant une apparence d'ordre, vu du central, à cette organisation fondée sur la duplication de pouvoirs de nature équivalente.

Ce modèle de fonctionnement des pouvoirs locaux ne paraît nullement remis en cause avec la réforme territoriale en cours. Même si le débat relatif à la refonte de la carte régionale a démontré l'impossibilité de produire un découpage institutionnel reflétant de façon évidente et consensuelle les réalités socio-économiques, c'est pourtant la rhétorique d'une adéquation entre les géographies des unes (les institutions) et des autres (les « bassins de vie ») qui prévaut, tant pour les métropoles que pour les régions et bientôt pour le pavage intercommunal de la France. Il s'en suit une absence de débat sur la nature du pouvoir local. Le « souverainisme » territorial est d'autant moins

discutable qu'il fédère tous les élus, du local à la représentation nationale et fait écho à l'attachement des Français à la figure, largement fictionnelle, du Maire détenteur de tous les pouvoirs. Et la réforme consiste donc en la réactivation, une nouvelle fois, du principe d'ordonnement par la spécialisation des compétences, affichée maintenant à son point ultime, de suppression de la clause générale de compétence.

## DE LA DIFFÉRENCIATION INSTITUTIONNELLE À LA DIFFÉRENCIATION POLITIQUE

Cette permanence du modèle de l'État-Nation comme référence pour penser à la fois la nature et le mode de fonctionnement des pouvoirs locaux mérite pourtant d'être questionnée à la lumière des mutations territoriales contemporaines.

L'évolution vers une société mobile, au sens non pas d'une hypermobilité de tous à tout moment, mais d'une prééminence des flux sur les lieux et d'une interdépendance croissante entre les territoires place aujourd'hui au centre du débat public un questionnement sur la figure politique de l'État-Nation et sur ses modes de faire. Une pratique du pouvoir circonscrite à des frontières territoriales a-t-elle encore du sens pour représenter une société ? Une action publique ainsi organisée est-elle en mesure de peser sur les interdépendances sociales et économiques qui dominent la planète ? Comment construire une politique dans la globalisation ?

Paradoxalement, alors que par construction, le local est aux avant-postes de cette globalisation, davantage encore pris dans des échanges et des interconnexions que le niveau national, ce débat monte au niveau des États mais épargne le niveau local.

Ce sont pourtant tous les fondements de la transposition du modèle de l'État-Nation au fonctionnement des pouvoirs locaux qui sont déstabilisés. C'est en premier lieu le postulat d'une coïncidence entre périmètre institutionnel et structuration d'une société locale qui est définitivement mis à mal. Quelle qu'en soit l'échelle, et quelles que soient les extensions de périmètres engagées – ici pour les régions, là pour les métropoles, ailleurs pour les intercommunalités – il est impossible de rendre compte ainsi, en les circonscrivant, des réalités socio-économiques et de leurs combinaisons multiples entre logiques

de flux et de lieux. La rhétorique des « bassins de vie » qui constitue l'alpha et l'oméga de la réforme territoriale exprime par l'absurde la volonté de réassurance collective devant une réalité, celle d'une « société en archipels » qui échappe de plus en plus à cette grille de lecture. Le souverainisme local apparaît toujours davantage en apesanteur : il n'est porteur que d'une partie limitée de la vie de ceux qu'il est censé représenter et ces derniers (ses électeurs) ne constituent qu'un intérêt parmi tous ceux qui organisent son territoire.

Ces archipels, les flux et les interdépendances qui les lient, exacerbent alors les concurrences politiques, moins entre les territoires, qu'entre les niveaux de collectivités territoriales. Chacun prétend être le plus efficace – l'un parce qu'il agit à une échelle globale, l'autre parce qu'il intervient au niveau de la proximité – pour concilier développement et cohésion. Mais en réalité, le modèle de redistribution qu'ils ont en commun est partout en panne. Son efficacité reposait sur un fonctionnement socio-économique circonscrit, au sein duquel les richesses attirées ou produites localement grâce aux efforts de la collectivité profitaient directement au développement des aménités et des services pour la population résidente via l'argent public ainsi disponible. Dans un système ouvert, d'un côté les activités économiques profitent à des actifs mobiles, de l'autre, les services sont offerts localement à des populations peu ou prou de passage et qui se renouvellent dans le temps. Entre les deux, les efforts de la redistribution publique sont impuissants à réconcilier sur un même périmètre des dynamiques socio-économiques interdépendantes mais divergentes.

On comprend dès lors combien face à ces mécanismes socio-économiques systémiques mais impossibles à circonscrire, la réponse « tayloriste » en termes de spécialisation des compétences sectorielles par niveau s'avère dépassée, voire contre productive. Alors que tout le défi de l'action publique consiste à réguler les contradictions entre des dynamiques économiques, sociales et environnementales dont les inscriptions territoriales divergent, on enjoint aux collectivités – sous prétexte de lisibilité – de spécialiser leurs interventions selon les niveaux. La spécialisation du niveau régional autour du développement économique peut paraître séduisante en ces temps d'aspiration à la rationalisation des interventions publiques. Mais l'expérience montre immédiatement que le développement économique doit être combiné avec les enjeux liés à la gestion foncière ou à ceux relatifs à l'organisation d'une politique locale de l'emploi. Autrement dit, il s'agit tout autant d'une question pour l'agglomération que pour la région. Face à ce constat, pour persévérer dans la logique initiale, on est contraint à la fuite en avant dans la spécialisation autour de champs toujours

plus restreints: aux unes (les agglomérations), le foncier économique, aux autres (les régions), les aides aux entreprises!

Le choix de bâtir la décentralisation comme une duplication à chaque niveau, du modèle de l'État-Nation pouvait avoir du sens lors de sa conception, c'est-à-dire à l'apogée de ce dernier, durant les trente glorieuses. Il n'en a plus aujourd'hui dans un monde qui a radicalement changé. Non seulement la nature et le mode d'exercice des pouvoirs locaux ne peuvent plus être pensés de façon mimétique vis-à-vis de cette figure, mais sans doute faut-il aussi et surtout en imaginer la diversité.

La différenciation de l'architecture institutionnelle des pouvoirs locaux ne prendra sens qu'au travers d'une différenciation des rôles de chacune de ces institutions au sein des agencements singuliers qui sont aujourd'hui en cours de fabrication. La différenciation institutionnelle ne vaudra que par la différenciation politique qu'elle induira.

À l'observation des dynamiques à l'œuvre autour des deux niveaux (le régional et le local) qui polarisent l'organisation territoriale, il est possible d'esquisser les premières figures de cette différenciation politique.

Le niveau local s'organise aujourd'hui tendanciellement, avec les mêmes élus, selon trois dispositifs emboîtés: la commune, l'intercommunalité et les instances interterritoriales (inter SCOT, pôles métropolitains...). En dépit des efforts législatifs réitérés, le partage des compétences entre ces trois strates s'avère impossible. La politique de la ville en constitue une bonne démonstration: c'est à la fois un sujet communal (la relation aux associations, la gestion de proximité...) et un enjeu intercommunal, voire supérieur (l'accès au logement, aux transports...).

En revanche, on peut observer, suivant des configurations très variées sur le territoire national, une différenciation des mandats politiques que se donnent les élus selon ces niveaux. L'intercommunalité leur permet de travailler autour d'une identité socio-économique commune et de développer des fonctions de maîtrise d'ouvrage mutualisées. Dans le cadre des instances interterritoriales, les mêmes élus cherchent à ajuster leurs politiques respectives en négociant entre des intérêts souvent divergents. Ils tendent à différencier ainsi les fonctions politiques centrées sur la représentation (l'intercommunalité) de celles relevant de la délibération (l'interterritorialité).

Au-delà, c'est une forme de partage de la souveraineté politique qui s'esquisse. Si la commune voit ses compétences et moyens d'agir se réduire, le Maire



en revanche acquiert, lui, une responsabilité politique croissante: celle de négocier avec les citoyens l'acceptabilité sociale des décisions produites au sein de cette organisation locale à trois niveaux. Les mêmes élus, au sein de l'intercommunalité sont conduits à traiter d'un autre enjeu démocratique: comment mettre en scène la diversité d'intérêts qui traversent leur territoire et rendre ainsi lisibles leurs arbitrages?

À terme, le choix est clair. Le cadre législatif national est-il à même de prendre acte de cette dynamique de partage de la souveraineté locale ou va-t-on tenter de la faire rentrer au travers de l'élection au suffrage universel direct, dans le moule classique de la souveraineté absolue, en rabattant l'innovation intercommunale sur une supracommunalité éprouvée?

La perspective de création de macro-régions suggère aussi de façon plus hypothétique, une possible distinction du rôle politique des Régions. Jusqu'à présent, ces dernières ont tenté de prendre place dans le paysage territorial en jouant comme les autres: affirmation de l'identité régionale, construction d'un espace politique à cette échelle<sup>3</sup>, fabrication de politiques visant le développement régional... La structuration de macro-régions change la donne. Pourront-elles encore chercher à se construire comme des « petites nations », ou seront-elles amenées en raison de leur taille à sortir du jeu local, à se distinguer des autres collectivités territoriales pour se rapprocher de l'État? On pourrait ainsi imaginer que ces super-régions aient moins pour mandat le développement régional que leur contribution au développement du « système France ». Il s'agirait alors au travers des Contrats de plan État Région, non plus d'obtenir les moyens de l'équipement régional mais de définir la contribution spécifique de chaque super-région à la performance du développement national, avec les moyens afférents en contrepartie.

Dans la même perspective de spécification du rôle et du fonctionnement politique des Régions, on peut considérer que leur changement de taille et cette éventuelle proximité avec l'État plaident encore davantage pour un scénario de séparation nette en leur sein entre fonction exécutive et fonction législative<sup>4</sup>.

3. PASQUIER R., *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, coll. « Références », Presses de Sciences Po, 2012.

4. PASQUIER R., *Réussir la Région au service du citoyen, de la croissance et de la République*, Paris, Institut de la gouvernance territoriale, 2014.

Partage de la souveraineté locale au sein d'agencements communes/intercommunalités/inter territorialités, sortie des Régions de l'assemblage en poupées russes des pouvoirs locaux, c'est bien un processus de différenciation des rôles et des modes de fonctionnement politiques que l'on peut dès à présent envisager.

## POUR EN FINIR AVEC LA DÉCENTRALISATION

Le processus de décentralisation « à la française » s'est développé autour de deux logiques simultanées. La première d'essence jacobine consistait à organiser le paysage institutionnel de façon uniforme. Elle a d'emblée été vécue par les pouvoirs locaux comme une contrainte. Il n'est donc guère surprenant qu'à la première réforme d'envergure, ils aspirent à s'en affranchir autour de la différenciation des agencements institutionnels aujourd'hui engagée et qui ira probablement en s'amplifiant.

La seconde logique est plus redoutable. Sa dialectique consiste en quelque sorte à libérer les territoires de la tutelle de l'État en dupliquant la nature et le mode d'intervention de ce dernier.

On en aura donc fini avec la décentralisation<sup>5</sup>, non seulement lorsque la diversité des situations territoriales sera reconnue mais davantage encore lorsque l'émancipation vis-à-vis de la figure de l'État sera effective.

La réforme territoriale pourrait alors être l'occasion d'engager un nouveau processus – celui de l'invention de la singularité politique du (ou des) pouvoir(s) local(locaux) – et peut-être plus largement comme nous y invite Marc Abélès<sup>6</sup>, de « penser au-delà de l'État »!

5. FLOQUET C. (collectif), *Pour en finir avec la décentralisation*, Éditions de l'Aube, 2002.

6. ABELÈS M., *Penser au-delà de l'État*, Belin, Paris, 2014.